

脫出結構制約：臺灣的大陸政策演進過程

The Logic of Hedging: The Evolution of Taiwan's Grand Strategy
towards Mainland China

蘇軍瑋(Su, Chun-Wei)

國立臺灣大學政治學研究所博士生

傅澤民(Fu, Tse-Min)

國立臺灣大學政治學研究所博士生

摘 要

當面對安全威脅時，小國會如何應對？在小國所能選擇的策略集合中，是否僅存在抗衡與扈從兩種可能性？從國際關係理論研究的角度來看，這個議題的重要性不言可喻，因為它涉及的是國際安全研究中關於大戰略（grand strategy）的概念基礎，並且能夠幫助人們解答國家如何面對「中國崛起」以及美國的單極地位等重要的大問題（big questions）。另一個在學術界中仍具有相當大分歧的問題便是，小國面對外部威脅時之回應策略時是否總是受到外部的物質結構制約呢？我們認為，這個推論建立在國家總是被動地根據威脅程度高低或所謂結構壓力來決定其策略之前提，忽略受到威脅之國家採取積極主動之作為來改造外部環境之可能。是故，利用客觀的條件去界定外部環境威脅程度的高低，接著再預測受到威脅之國家將如何應對的論斷未必有理。在兩岸關係互動過程中，馬政府的大陸政策即為例證。正是因為所謂馬政府在決定其大陸政策時，並不是依循「結構制約」的邏輯，而是選擇「脫出結構」，透過特定的策略來緩解來自對岸的敵意。當然，由於兩岸之間存在著高度的權力不對稱，因此臺灣不可能完全鬆懈對大陸之心防，故仍然亟力維持與美國在安全上的連結。總體來看，馬政府採取一方面深化與大陸在各方面（特別是經濟層面）之交往，另一方面持續在安全面向上與美國維持準同盟關係的避險策略。

關鍵字：兩岸關係、避險、現實主義、馬英九政府

壹、前言

不論從理論預設或從現實情況來看，多數人會同意以下的命題：生存，是無政府狀態（anarchy）下，一個國家所追求的核心目標。唯有生存的目標得到確保，其他的價值才有追求的可能。在討論國家如何在缺乏中央權威的環境下強化其生存可能的文獻中，儘管受到來自新自由制度主義、社會建構主義等不同理論典範之挑戰，新現實主義（neorealism）仍占據著主導性的地位。由於採取霍布斯（Thomas Hobbes）對於無政府狀態的詮釋作為理論建構的前提，新現實主義將無政府狀態描繪成高度競爭的自助體系（self-help system），國家必須採取特定的政策以延續自己的生存與發展。若國家擁有自由選擇的空間，它們將依循安全極大化的邏輯，選擇以「抗衡」（balancing）的方式來回應外在的威脅。一個國家的綜合國力越強，自由選擇的空間也就越大，反之亦然。然而我們都明白，在國際政治中，各個國家所擁有的權力並不相同，國家與國家之間的權力更可能處於高度不對等的狀態。然而縱使國力有別，新現實主義仍堅信，小國與大國同樣遵循著安全極大化的邏輯，只是因應威脅之道未必相同。新現實主義理論家指出，小國若不是以抗衡政策來緩解來自外部之威脅，便是選擇「扈從」（bandwagoning）於外部威脅，以將危險引往他處。

守勢現實主義（defensive realism）學者Stephen Walt對上述的論述提出更細緻的說明。他一方面同意，一國在追求其生存之目標時係在抗衡與扈從兩者之間做抉擇，另一方面則主張，新現實主義的論斷過分偏重權力之面向，有必要進行部分的微調，原因在於國家制衡的並非「權力」，而是「威脅」，此即所謂的威脅平衡理論（balance of threat theory）之要旨。¹簡單來說，「權力總量」、「地理位置鄰近」、「攻擊能力」，以及「侵略意圖」4個客觀變數的取值越高，代表威脅之程度越高，一國採取抗衡策略以因應外部威脅的可能性也越高。在這4個變項之中，以侵略意圖對威脅程度之影響最為關鍵。舉例來說，擴張性的對外政策象徵著一國所具有之侵略性，因而會被其他國家視為具有極高之侵略意圖。

儘管上述的理論推演邏輯清晰，然而學術界對於國家面對外部威脅時所能採取的策略集合究竟為何，以及國家在選擇回應的策略時是否總是受到外部的

¹ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: N.Y: Cornell University Press, 1990), pp.24-26.

物質結構制約這兩個問題，仍有相當大的分歧。

針對第一個問題，有的人選擇堅守新現實主義建構的抗衡與扞從之二分法，利用這一套架構去分析國家面對外部威脅時所選擇的大戰略。有的人則強調國家策略選擇的多元性，另闢蹊徑地提出諸如「軟抗衡」（soft balancing）及「避險」（hedging）等新的概念。這個爭辯構成本文寫作的第一個焦點——在國家所能選擇的策略集合中，是否僅存在抗衡與扞從兩種可能性呢？從國際關係理論研究的角度來看，這個議題的重要性不言可喻，因為它涉及的是國際安全研究中關於大戰略（grand strategy）的概念基礎，並且能夠幫助人們解答國家如何面對的崛起以及美國的單極地位等重要的大問題（big questions）。更重要的是，學術界對於國家因應外部威脅之策略類型的系統性討論並不多見，中文世界對此一議題的討論更幾乎是付之闕如。我們嘗試填補這一塊理論文獻上的缺口。

關於第二個問題，它所反映的其實正是「結構」（structure）與「能動者」（agent）之間構成與制約關係的辯論。建構主義大師Alexander Wendt挑戰新現實主義所稱「能動者」總是被「結構」制約之論述，強調「結構」恰恰是由「能動者」塑造而成，然而在安全研究中，理論的主流仍是「環境決定論」，認為國家行動的邏輯源自於外部的物質結構。從方法論的角度來說，如果我們能找到一個最不可能違反「結構壓力」但實際上卻脫出「結構」之事例，將對基於「環境決定論」建構而成之諸多理論（例如新現實主義以及威脅平衡理論）構成嚴肅之挑戰。²這是一個方法論上最不可能案例之應用（the least-likely case）。我們認為，在兩岸關係互動過程中，馬總統的大陸政策便是一個極好的例子。若新現實主義與威脅平衡理論的預言是可信的，考量到臺灣仍具有相當的嚇阻能力以及與美國之間具有的準同盟關係（quasi-alliance），由於對臺灣從未放棄主權之要求，加上沿海戰略武器之針對性部署以及兩個政治實體在地緣的鄰接性，則對岸的國力越強，臺灣選擇抗衡的可能性應越高，抗衡以外的策略被採用的可能性應越低。然而我們卻發現，臺灣成為一個理論上的異例（anomaly）。

中國大陸之涉臺政策自鄧小平時期以來皆維持「和平統一」之政策基調，然而其國力（物質威脅）卻是迅速增長，總體之威脅程度呈現增高之趨勢，假

² Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

若依循威脅平衡理論之假設，國家的對外策略是根據外部的環境所決定，則臺灣態度應該是會逐漸強硬。但是，從馬總統執政五年多以來，我們看到的情形卻是馬政府透過「九二共識」、兩會協商之恢復等政策，成功緩和兩岸關係，臺灣方面感受到的威脅程度因而下降，從而使臺灣能夠降低抗衡之強度。我們認為，這正是因為所謂馬政府在決定其大陸政策時，並不是依循「結構制約」的邏輯，馬政府選擇「脫出結構」，透過特定的策略來緩解來自對岸的敵意。當然，由於兩岸之間存在著高度的權力不對稱，因此臺灣不可能完全鬆懈對大陸之心防，故仍然亟力維持與美國在安全上的連結。總體來看，馬政府採取一方面深化與大陸在各方面（特別是經濟層面）之交往，另一方面持續在安全面向上與美國維持準同盟關係的避險策略。

本文將提出兩個主要的論點。第一，由於外部的威脅程度並非如新現實主義所言是一個僅隨著客觀條件而有所增減，而是透過雙方之互動可能產生變化之變數，因此國家面對外部威脅時的策略選擇並不總是侷限於在面臨高度生存壓力時所採取的抗衡與扞從兩個選項，而存在著其他的可能性。第二，受到威脅的國家事實上非常可能主動涉入具有威脅能力國家之侵略意圖之建構過程，透過特定的政策來制約其侵略意圖，從而降低本國所處的外部環境之威脅程度，進而改變己方的策略選擇。這樣看來，利用客觀的條件去界定外部環境威脅程度的高低，接著再預測受到威脅之國家將如何應對的推論未必有理。原因在於，此種推論建立在國家總是被動地根據威脅程度高低或所謂結構壓力來決定其策略之前提，忽略受到威脅之國家脫出結構，採取積極主動之作為來改造外部環境之可能。由受到威脅之一方透過特定之政策對主要威脅來源之侵略意圖產生制約或重塑，從而使整體的外部環境發生改變的事例恰可作為未來理論建構的切入點。

接下來的討論將分為4個部分。首先，小國究竟有哪些策略可以選擇，並對抗衡或扞從的二分法加以檢討。其次，概略檢視威脅平衡理論是否能有效解釋兩岸之間自分立以來之互動，結論是該理論並不能對臺灣（特別是馬政府時期）之大陸政策提出圓滿之解釋。接著，探入臺灣在兩岸關係各個時期所採行的策略。最後，分析馬總統執政後在兩岸關係以及國際格局大環境的架構下所選擇的「避險策略」，並指出其大陸政策對大陸侵略意圖及涉臺政策之實際影響。

貳、國家如何因應外部威脅：多元的策略

當外部環境存在潛在的風險時，國家通常會如何因應呢？Paul Schroede 指出，國家可能採取的策略至少包括：「躲避」（hiding）、「超越」（transcending）、「扈從以及抗衡」。³Eric Labs則認為可供國家選擇之策略有：「不結盟」（nonalignment）、「扈從以及抗衡」。⁴新現實主義則認為當面對外部威脅時，國家為了追求安全及永續生存，不是採取抗衡就是選擇扈從的策略。⁵上述的分析固然都有一定的經驗基礎，卻缺乏理論性的架構來統整相關的概念，因此難免掛一漏萬或流於各自表述。在以下的討論中，我們將先對外部威脅所代表的意義進行討論，並建構出較清楚之分類架構。

國家對於外部威脅的判斷，在很大程度上取決於其生存層次的設定。每一個國家都可能設定生存上不同的目標，不過我們大致上可以把生存的層次簡化成追求權力及追求安全兩種情況。將生存層次設定為追求權力的國家所爭取的是一定程度的稱霸，對外擴張則為達成此目標的必要措施。權力不僅僅是手段，亦是目的。這類國家通常被稱為「改變現狀國家」（revisionist power）；將生存層次設定為追求安全的國家則試圖維持獨立自主的地位或者目前的生存狀態，權力對其而言只是達成安全的一種手段，追求過多的權力反而會招致危險。因此，對它的獨立自主或者目前的生存狀態可能構成損害的軍事實力才屬於外部威脅。這類國家常被稱為「維持現狀國家」（status quo power）。必須指出的是，一個國家當然有可能在不同的時期，擁有不同的生存層次之預設。

其次，為了滿足上述兩種在生存層次上的需求並解決外部存在的威脅，國家可能採取幾種策略。對於改變現狀型的國家而言，對外擴張（expansion）是其必然踏上之道路。從攻勢現實主義（offensive realism）觀之，國家採取對外擴張之原因來自於無政府狀態之結構性壓力，除非成為區域性的霸權，否

³ Paul Schroede, "Historical Reality Vs. Neo-Realist Theory," *International Security* (MIT), Vol.19 No.1(Summer 1994), pp.108-148. 其中，躲避指的是盡可能遠離事端，避免涉入衝突。超越則意指透過制度性的接觸與安排來防止威脅的再現，意思近似於在後文會討論到的接觸策略。關於這些策略的定義與內涵，在後續的討論中會給出詳盡的說明。

⁴ Eric Labs, "Do Weak States Bandwagon?" *Security Studies*(London), Vol.1 No.3(Spring 1992), pp.383-416.在抗衡部分Labs具體細分了4種可能，分別是：與強國結盟但不具體承擔義務（ride free）、與強國結盟並承擔義務、與其他弱國結盟以及獨自奮戰（fight alone）。

⁵ Stephen M.Walt, *The Origins of Alliances*, pp.147-180.

則國家不會輕易放棄對外擴張之政策。守勢現實主義（defensive realism）則主張，國家只會追求足夠的權力，過多的權力反而會導致敵對性聯盟之產生，從而對其造成不利之影響，因此國家雖然可能採取對外擴張政策，但通常是導因於其惡性的國內政治結構。換言之，無政府狀態沒有提供國家對外擴張的誘因。⁶

另一方面，對維持現狀型的國家而言，最重要的目標即維持國家的獨立自主，躲避、推卸責任（buck-passing）、接觸（engagement）、抗衡、扞從、避險（hedging）則是此類型國家可能採取的策略。其中，躲避策略即是宣布中立，儘量避免捲入強國間衝突的作為，它通常只會是整體大戰略中的一環，而不會是主軸。

推卸責任策略係指以依賴盟友的方式來追求安全，國家並不願意承擔國防支出等自我防衛需要付出的成本。⁷Thomas Christensen及Jack Snyder認為，當國際體系的性質是防禦占優勢及多極（multipolarity）時，會大幅提高國家推卸責任之可能性，這無疑是一個結合攻守平衡理論（offense-defense theory）及結構現實主義所做出之論斷。⁸這一個策略通常並非穩定的均衡，理由有二：第一，一國之盟友未必會讓該國能夠一直搭便車；第二，一國的戰略價值對其盟友而言可能會隨著情境之不同產生變化，若不選擇倒向構成威脅之一方，則害怕被拋棄的想法將使國家最終還是採取抗衡。

接觸策略意指透過非強制性的手段緩和他國改變現狀之意圖，在國際社會化的過程中使他國完全融入現存之國際秩序與體制，不再嘗試以武力尋求現狀體系。換言之，接觸策略是交往後，誘之以利，從而維持目標國的合作性政策，並不傾向採取懲罰性之措施。與躲避策略相同，接觸策略通常只會是國家整體大戰略之配套措施，國家往往採取結合接觸及抗衡之混合策略，以有效影響他國之行為。⁹

總而言之，躲避、推卸責任及接觸在多數情況下都是於特定條件下才能夠

⁶ Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1991), pp.31-55.

⁷ Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine* (New York: Cornell University press, 1984).

⁸ Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*(Cambridge), Vol.44 No.2 (Spring 1990), pp.137 - 168; Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*(Cambridge), Vol.30 No.2(January 1978), pp.167-214.

⁹ Schweller, Randall L., *In Engaging China: The Management of an Emerging Power*, edited by Alastair I. Johnston and Robert S. Ross(New York: Routledge: 1999), pp. 1-31.

採取，或者是必須與其他大戰略結合之策略。事實上，在1980及1990年代，國際關係學術界最常見的分類方式還是抗衡與扈從的二分法，典型的代表即是 Stephen Walt 的著作「聯盟的起源」(The Origins of Alliances)。¹⁰這種分類方式固然具有啟發的意義，但還是存在兩個主要的困境：首先，對於扈從概念的討論並不完整。Walt 假設，國家只有在具有強烈外部威脅的情況下才可能選擇扈從，但這並非正確的論斷。事實上，如果外部威脅程度極低，國家也可能選擇與潛在的威脅來源親善，藉此取得經濟或者其他方面的好處；¹¹其次，此種分類方式忽略國家可以採取避險策略的可能性。如果硬要將避險策略套入抗衡與扈從的二分架構，那麼將會落入過度使用特設的(ad hoc)輔助假設之窠臼。Walt 針對國家同盟行為的討論便存在著這樣的問題。當他面對到外部威脅程度下降後，某些國家在維持安全防衛的前提下與主要威脅來源進行和解的事例時，他對此兼具抗衡與扈從部分特徵的策略之解釋卻是，「這個策略絕對不是扈從」。由於Walt認為抗衡與扈從作為國家面對威脅的手段具有「彼此互斥，集體窮盡」的特性，因此若這個策略不是扈從，那麼按照他的邏輯，「這個策略絕對是抗衡」。¹²如此一來，Walt 大幅擴充抗衡的定義域，因而使這一個概念失去精確性。吉爾吉斯(Kyrgyzstan)與美國和俄羅斯之間所構成複雜而綿密的利益網絡更可以直接地說明此種二分法的不足。在過去的一段時間中，吉爾吉斯的境內駐有美軍，然而該國同時卻也提供境內的土地讓俄羅斯作為軍事基地使用。雖然後來美軍還是撤離了吉爾吉斯，但可以發現，吉爾吉斯至少曾經同時與其他國家以及潛在的外在威脅存在軍事合作之關係，採取這種策略的邏輯乃是希望能夠兩面討好進而降低風險。¹³抗衡或扈從的二分法顯然無法將這樣的行為模式納入討論的範疇。

¹⁰ 有些學者已經開始利用避險策略之概念來形容國家面對潛在威脅時的其中一種策略。例如 William Wohlforth 便認為1990年以後俄羅斯的弱小近鄰幾乎都是選擇以避險的方式來面對俄羅斯。William C. Wohlforth, *in Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, edited by James J. Wirtz T.V. Paul, and Michael Fortmann (Stanford, California: Stanford University Press, 2004), pp.214 - 238.

¹¹ 這一點在 Randall Schweller 的著作中有清楚而令人信服的說明。Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back," *International Security*, Vol.19 summer 1994(1994), pp.72-107.

¹² Walt 在3份作品當中對抗衡及扈從的定義做出討論，但在關於抗衡的定義上，他的標準並不一致。Stephen M. Walt, "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia," *International Organization*, Vol.42 No.2(Spring 1988), pp.275-316; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: N.Y.: Cornell University Press, 1990); Stephen M. Walt, "Alliances, Threats, and Us Grand Strategy: A Reply to Kaufmann and Labs," *Security Studies* Vol.1 No.3(Spring 1992), pp.448-482.

¹³ William C. Wohlforth, *in Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, edited by James J. Wirtz T.V. Paul, and Michael Fortmann(Stanford, California: Stanford University Press, 2004), pp.214 - 238.

進一步來說，如果討論的是面對嚴峻外部環境的國家，由於外部威脅的程度極高，國家或許必須從抗衡及扈從當中擇一作為主要的策略，在這樣的情況下，傳統的「抗衡－扈從」二分架構可能並無不妥。然而，如果外部威脅的程度有變異的可能，甚至朝降低的方向發展，「抗衡－扈從」的二分架構就還是存在不足之處。理由在於，外部威脅程度的降低創造了國家可以選擇爭取利益型的扈從及避險策略的空間。因此，若我們能廓清扈從策略的各種類型，並改採「抗衡－避險－扈從」的分類架構，將有助於分析國家在各個情境下面對崛起強權時所採用的策略。這也是為什麼，近來許多研究國家面對外部威脅的反應之文獻紛紛採取「抗衡－避險－扈從」的分類法。¹⁴

參、因應外部威脅的主要策略：抗衡、扈從或避險

在前述的討論中，已經說明，抗衡、扈從及避險是國家在面對潛在的外部威脅時會採取的主要策略。然而，國際關係理論界對於這些策略之具體內涵仍莫衷一是。除此之外，許多與抗衡有關的概念，諸如軟抗衡、分化策略（wedge strategy）更是缺乏足夠之討論。正是因為學者們對於諸如抗衡、扈從、避險等各項戰略選擇缺乏一致且明晰的定義，且對新發展出之概念缺乏有效之整合，其所導致的後果便是同樣的國家行為卻被劃歸為不同的策略類型。在下面的分析中，要先澄清在界定國家的大戰略時容易出現的邏輯謬誤，接著建立一個相對客觀的判斷標準，最後再探入個別策略的分析。

國際關係理論家在判斷一個國家的大戰略時經常出現的謬誤有4：第一，僅從國家領導人的發言來斷定國家所採取的實際策略為何。事實上，國家領導人對外的發言當然可以作為觀察國家所選擇之策略的其中一個面向，但絕不能是唯一的面向。這是因為，言語是廉價的，然而實際採取抗衡、扈從或者避險的策略都需要涉入資源的配置過程，並承擔隨之可能帶來的影響。因此，不能只關注國家的政治菁英之語言，還必須檢視國家具體的行為究竟為何；第二，從一國政策所產生之後果而非政策本身來判定國家所選擇之策略。舉例來說，許

¹⁴ 例如David M. Edelstein, "Managing Uncertainty," *Security Studies* Vol.12 No.1(Autumn 2000), pp.1-40; Yuen Foong Khong, *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency*, edited by Peter Katzenstein J.J. Suh, and Allen Carlson (Stanford, California: Stanford University Press, 2004), pp. 172-208; David C. Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks," *International Security*, Vol.27 No.4 (Spring, 2003), pp. 57-85.

多論者經常從國際體系的權力分配狀態並非處於均勢（balance of power）來論證國家並沒有採取抗衡之政策。¹⁵然而，均勢所指涉的是國際體系的狀態，抗衡指涉的是國家的行為傾向，兩者並不能等同視之；第三，許多研究經常假設，國家所能選擇的大戰略彼此之間是互斥的，一旦國家選擇某項策略，就不可能選擇其他策略。這是一個毫無根據的論斷。Randall Schweller即曾經指出，從理論上來說，國家當然可以同時採取內部抗衡與外部扈從之姿態。以實際的歷史經驗來看，蘇聯就曾在同一個時間點內選擇對崛起的納粹德國採取抗衡、扈從和推卸責任之混合策略。¹⁶第四，安全研究之文獻，特別是現實主義傳統的理論家，往往只偏重於大戰略中軍事手段的面向。然而，如果可以接受Barry Posen關於大戰略之定義，即「國家如何透過外交、軍事和經濟上的手段來達成鞏固國家安全之目標」，¹⁷那麼，對抗衡、扈從、避險策略的討論就不應該只侷限於軍事面向。例如，若一國利用經濟制裁的手段來阻止他國的經濟成長，或者是以武器禁運的手段來避免他國軍事實力的提升，這些手段都不直接涉及軍事，但它們毫無疑問應該被視為抗衡策略。

本文接著要建立一個能有效區分抗衡、扈從、避險策略的概念架構。我們認為，無論採取的是何種策略，關鍵在於選擇該策略時之目標是否為提升或者鞏固本身在國際體系中的「權力位置」。

如果一國政策皆是為了平衡他國的實力，防止他國獲得較大的相對優勢，從而提升本國在國際體系中的權力位置，則該國採取的便是抗衡策略。從這個角度看來，凡是意圖增強本國之實力或者削弱他國之實力，從而縮短兩國之間相對權力差距之政策都應該被納入抗衡策略之範疇。多數的現實主義理論家往往只看重強化本國實力的層次，視野不夠全面。

倘若一國並不嘗試平衡他國之實力，或者希望利用他國國力提升之階段取得「崛起紅利」，或者讓出權力以換取該國的不攻擊，又或者試圖從與他國的交往中獲取利益，即使此種交往將使兩國之間的權力對比關係朝向對該國不利的方向發展。不論國家背後的基本邏輯為何，只要是在明確認知到這項政策將擴大本國與他國的權力差距，使均勢更有利於他國，卻仍採取該項政策，該國

¹⁵ Jack S. Levy and William R. Thompson, "Balancing on Land and at Sea: Do States Ally against the Leading Global Power," *International Security* Vol. 35, No.1 (Summer 2010), pp.7-43.

¹⁶ Randall L. Schweller, "Rise of Great Powers: History and Theory," in *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, edited by Alastair I. Johnston and Robert S. Ross (New York: Routledge, 1999), pp. 1-31.

¹⁷ Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine* (New York: Cornell University press, 1984).

便踏上了的扈從道路。

假設一國之政策中，對於他國國力增長之態度混合樂觀以對與審慎看待兩種成分，同時包含不平衡及平衡他國實力之元素，這便是避險策略。舉例來說，若一國一方面並不排斥另一個崛起中的大國之總體國力的成長，甚至樂於協助該國之崛起，另一方面卻與其他國家進行軍事上的合作與連結，以防範該「崛起中國家」未來可能出現之改變現狀之傾向，則前項政策屬於不平衡他國權力之面向，後項政策屬於平衡他國權力之面向，綜合來看即是一種避險的混合策略。在確立總體的判斷標準後，本文進入抗衡、扈從與避險策略的個別探討。

一、抗衡策略

抗衡是國際關係中的重要概念，源自於人們對無政府狀態下國家行為的一種觀察。簡單來說，抗衡即是對外在於己之權力的一種制衡（check and balance）。若使用Waltz的說法，則抗衡便是國家在處於無政府狀態所構成的自助體系（self-help system）中得以持續生存的策略。¹⁸在過去的文獻當中，抗衡一般被認為有兩種形式：內部抗衡（internal balance）及外部抗衡（external balance）。內部抗衡是一種內在的自我強化，手段主要包括增加國防預算、推動軍事科技的革新（military emulation）以及追求富國強兵的目標；¹⁹外部抗衡是一種外在的自我強化，方式主要是透過尋求締結同盟關係，拉攏其他國家共同對抗威脅，²⁰國家可以同時採取以上的兩種方式或者擇其一。無論如何，國家採取上述作為之目的都是為了讓自己能夠繼續存活在競爭之激烈有如叢林一般的國際社會之中。如前所言，我們認為這一個看法僅僅側重於軍事的面向，明顯忽略了能夠制衡他國權力的其他手段。除此之外，這一個看法只看到透過增進己方之實力之層面，忽略了一國透過特定之手段削弱對手國或者對手國所組成之聯盟的層面。簡單來說，抗衡可以是「加法」，即尋求己方實力之增加，亦可能為「減法」，即把目標設定為對手方實力之削弱。²¹

從上述的討論出發，我們認為關於抗衡策略至少應納入兩個新的概念：一

¹⁸ Kenneth Neal Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1979).

¹⁹ Joao Resende-Santos, *Neorealism, States, and the Modern Mass Army* (New York: Cambridge University Press, 2007).

²⁰ Thomas Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, Vol. 44 (Spring 1990), pp.137-168.

²¹ Timothy W. Crawford, "Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics," *International Security*, Vol. 35 No.4(Spring 2011), pp.155-189.

個是分化性抗衡，一個是經濟性抗衡（economic balancing）。所謂分化型抗衡指的即是Timothy Crawford所稱之分化策略，²²意在避免反制本國聯盟之形成，或者離間已形成之聯盟。經濟性抗衡則泛指以經濟制裁或者禁止技術轉移或者設定嚴格投資限制之方式，有意識地箝制他國的經濟發展。²³值得注意的是，T.V. Paul提出軟抗衡的概念，他指出「有限的軍備建設、特定的合作演習，或在區域和國際機構中的協調」也應當被視為一種抗衡策略，²⁴但這一個說法有很大的問題。首先，如果軟抗衡指的是程度較低的抗衡，則抗衡策略本身就可能有程度上的差異，有取值上的高低變化，不需要再創造一個沒有解釋更多經驗現象的名詞。其次，假如軟抗衡指的是國家與他國在言詞上的齟齬或者投票行為上的分歧，則軟抗衡的概念與抗衡的概念並不完全相容，因為國家在採取這種類型的軟抗衡策略時，並不必然隱含改變一國與他國之間相對實力對比之意圖。²⁵

二、扈從策略

基本上，是一種順從於（accommodate to）威脅或者追隨強者的行為，選擇扈從策略之國家無意改變本國與他國的權力對比，甚至在明知該項政策將使他國更強大的前提下仍堅持採取該政策。究其扈從之因，可將其概略區分為3種類型：「姑息」（appeasement-type bandwagoning; bandwagoning for security）、「追求利益」（bandwagoning for interest）及「狼狽為奸」（jackal-type bandwagoning）。雖然同屬於扈從策略的範疇，但3者的內在邏輯全然不同。姑息型的扈從著眼於安全，是在面對高度威脅的情況下所可能採取的策略。這個策略的背後邏輯在於，雖然姑息會使權力分配的變化更不利於選擇扈從的一方，但只要滿足外在威脅的需求，就可以將危險引向他處，從而避免遭到攻擊。二次大戰以前英國首相張伯倫對德國的政策就是姑息型的扈從；追求利益型的扈從通常出現於外部威脅程度較低的環境。這是因為，雖然追求利益型的扈從會更壯大他國，但由於外部威脅程度不高、安全充足，國

²² Timothy W. Crawford, *Pivotal Deterrence: Third-Party Statecraft and the Pursuit of Peace* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), chapter 2.

²³ Mark R. Brawley, *Political Economy and Grand Strategy: A Neoclassical Realist View* (New York: Routledge, 2009), chapter 2.

²⁴ T.V. Paul, "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy," *International Security*, Vol.30 No.1(Summer 2005), pp.46-71.

²⁵ Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "International Relations Theory and the Case against Unilateralism," *Perspectives on Politics* 3, No.3 (Sep. 2005), pp.509-524.

家還是可以把重心放在透過與他國之間的友善關係來取得經濟利益等不同面向的好處之上。換言之，追求利益型的扈從看重的是利益，並不在意均勢發展的方向是否有利於己；將狼狽為奸型的扈從作為主要策略的國家，則往往審時度勢以判斷戰爭中可能的贏家，與強大的一方結盟以參與對其他國家的掠奪與侵略，目的是在戰爭結束後獲取更多的領土或賠款。²⁶

有一個概念必須加以釐清，即一國增加與他國的經濟互賴與扈從策略不應直接劃上等號。²⁷這是因為，經濟互賴並不必然帶來本國之相對權力下降之後果，而可能產生互利之結局，因此經濟互賴本身只能視為是一種非抗衡（non-balancing）之舉措，而不是扈從。不過，若一國在軍事上不選擇抗衡，又選擇單方面的依賴於他國的市場，這時該國選擇的就是扈從，因為這樣的政策選項必然帶來相對權力位置之惡化。總之，經濟互賴不等於扈從，經濟依賴則可能讓我們得出國家在扈從之結論。然而，我們實不宜單從經濟面向來宣稱國家是否扈從，要得出較全面的觀察，就必須結合軍事上的面向來綜合判斷。例如，一個國家高度仰賴於他國的市場，雖然可能會導致Robert Keohane and Joseph Nye所謂脆弱度的上升，²⁸但如果這一個國家同時動員大量的國內生產要素於國家防衛之上，以減少與依賴國之間的軍事實力差距，則根據我們建立起的判斷標準而言，此一國家是在避險，而非扈從。

三、避險策略

相較於抗衡以及扈從，避險是一個較新的概念。這個概念之所以出現，主要來自於國際體系及亞洲地區的制衡問題。²⁹根據當前的理論文獻，針對避險

²⁶ Randall L. Schweller, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol. 29 No.2(Fall 2004), pp.159-201.

²⁷ 可參David C. Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks," *International Security*, Vol. 27 No.4(Spring 2003), pp.57-85.

²⁸ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company 1977).

²⁹ 在第一個議題當中又可以分為國際體系的單極制衡以及亞洲體系的「中國崛起」兩個層次：前者討論的是世界各國面對美國作為權力中心時的態度，後者則主要聚焦於東亞各國如何處理「中國崛起」的問題。前者請見Robert J. Art, "The Strategy of Selective Engagement full access," *International Security*, Vol.23 No.3(Winter 1998/99),pp.79 - 113; Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," *International Security*, Vol.17 No.4(Spring 1993), pp.11-16及Michael Mastanduno (1997), "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy After the Cold War," *International Security*, Vol.21 No.4 (Spring 1997), pp.49-88。後者請參考Victor D. Cha, "Globalization and the Study of International Security," *Journal of Peace Research*, Vol.37 No.3 (May 2000), pp.393-394及Robert Ross, "The Geography of the Peace: Great Power Stability in Twenty-First Century East Asia," *International Security*, Vol.23 No.4(Spring 1999), pp.81-118。將避險策略置於亞太地區的討論則請見Evan S. Medeiros, 'Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability', *The Washington Quarterly* (Washington), Vol.29 No.1(Winter 2005/06), pp. 145 - 167.

策略之內涵至少有3種說法：第一種說法認為，避險策略即結合接觸與抗衡的混合策略。³⁰第二種說法指出，避險策略指的是揉合低強度的抗衡政策與合作政策（cooperation），一種帶有「帕瑞圖最適均衡」（Pareto-optimal）特性的混合策略。³¹第三種說法主張，避險策略就是結合抗衡和扈從的混合策略。³²

雖然學術界對於避險的定義還沒有被普遍接受的界說，不過，發現上述這些定義實際上指涉的概念便是國家採取的大戰略同時帶有平衡及不平衡他國權力之特徵，是一種混合策略（mixed strategy）。³³平衡之特徵體現於抗衡或者低度抗衡策略，不平衡之特徵則可見於扈從、合作或者接觸政策之上。總而言之，避險即是一方面經由特定的政策與潛在的外部威脅發展良好之關係，並從中獲取收益，另一方面則仍然透過形式不一之抗衡策略，例如內部抗衡或者外部抗衡，以防止權力對比之優勢完全倒向他國。它結合國家對於安全及經濟上的雙重考量，是一種「汲取最大利益同時避免最壞情況」的靈活戰略。³⁴

至於國家為何會選擇避險呢？基本上，避險策略的理性基礎主要有二：第一，由於避險策略同時納入安全與經濟利益兩個層面的考量，故而當外在威脅不具有惡意的意圖或者威脅程度較低時，國家能夠透過與潛在外在威脅的交往取得經濟或者好處，甚至透過對潛在外在威脅的互動來重塑其國家利益。³⁵當外在威脅顯露出不良的企圖時，國家至少擁有嚇阻或與之抗衡的實力；第二，由於避險策略強調追求一種最適化的立場，在不影響原有對外關係的前提下，有意識地多方結交盟友，培育新的對外關係。因此它在充滿著權力高度流動性和不確定性的環境中特別適用。³⁶

³⁰ Yuen Foong Khong, "Coping with Strategic Uncertainty," in *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency*, edited by Peter Katzenstein J.J. Suh, and Allen Carlson (Stanford, California: Stanford University Press, 2004), pp.172-208.

³¹ Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies," *International Security*, Vol.32 No.3(Winter 2008), pp.113-157.

³² Cheng-Chwee Kuik, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore? Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol.30 No.2(Aug. 2008), pp.159-185.

³³ 例如在Edelstein所使用的詞彙中，避險指的是抗衡與合作（cooperation）的一種混合策略。合作策略簡單來講包括交往（engagement）政策等非制衡的手段，事實上幾乎等同於本文中所使用的「追求利益型的扈從」一詞。David M. Edelstein, 2002. "Managing Uncertainty," *Security Studies* Vol.12 No.1(Fall 2002), pp.1-40.

³⁴ Robert A. Manning and James Przystup, "Asia's Transition Diplomacy: Hedging against Futureshock" *Survival* (London), Vol.41 No.3(Autumn 1999), pp.43-67.

³⁵ 傅澤民，「權力不對等之互動結構與小國面對強鄰的策略選擇：古巴、斯里蘭卡和臺灣」，臺灣大學政治學研究所碩士論文（民國98年10月）。

³⁶ 鄭敦仁、徐斯勤，「在權力制衡與扈從之間一對冷戰後東亞國際關係的重估」，載於朱雲漢與賈慶國主編，*從國際關係理論看中國崛起*（臺北：五南，民國96年）。

至此大致勾勒出小國在面對外部威脅時通常可以採取的主要策略。我們發現，固有的抗衡或扞從之分類架構固然有其理論上的意義，但當套用至具體的經驗事例時，經常會出現理論之預設無法符合歷史事實之困局，故的確有檢討之必要。接下來，將討論現實主義（特別是威脅平衡理論）之觀點是否能有效解釋小國面對外部威脅時之策略選擇，並以自兩岸分治以來，臺灣的大陸政策作為檢證理論之經驗證據。

肆、Walt 「威脅—抗衡」模式應用的弔詭

新現實主義學者Waltz認為國家在面臨他國權力的急劇增長或霸權企圖時，會試圖與另一方結盟並制衡崛起的威脅而不是扞從於強大的威脅，藉由制衡強權以謀求國家生存與安全。可知對傳統現實主義者而言，當面臨外在威脅逐漸崛起時，為了自身安全，必然會採取制衡策略以圖自保。作為現實主義的一員，Walt同意Waltz關於抗衡會是在國際社會中生存的優勢策略之推斷，不過他認為抗衡策略的出現有其特殊之前提條件，即外在之威脅。簡言之，國家抗衡的是「威脅」，而非「權力」。Walt指出「威脅」的強弱應包含4個判斷的要素：（1）權力總量（aggregate power）、（2）地理位置鄰近（geographic proximity）、（3）攻擊能力（offensive power）、（4）侵略意圖（aggressive intentions）。³⁷若將上述的推論放入兩岸關係中，可以發現其實權力消長是判斷抗衡與否的唯一要素。因為，Walt提到的「地理位置遠近」，對兩岸來說是一個給定、不變而且「相當大」的數值。大陸與臺灣本島最近的點是福建平潭到臺灣新竹為126公里，中華民國目前有效統轄領土距離「中華人民共和國」最近的地方是小金門，距離廈門不過6公里，對於兩個互有（或曾經）主權要求的政治實體來說，這樣的距離就威脅程度而言是很高的。此外，在侵略意圖方面，雖說自在鄧小平提出「一國兩制」之後，數十年間，兩岸領導菁英交鋒用詞或溫或激，然大陸對臺政策基本維持「一國兩制」的軸線不變，且迄今仍堅稱不放棄武力，並在國際間宣示對臺灣擁有主權。但「一國兩制」的提出，相較於毛澤東時期的經常性訴諸武力，不啻是一個和平解決兩岸分立關係的政策選項，但由於大陸至今對外仍不承認兩岸分治的事實，且

³⁷ Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987).

堅稱兩岸「已然」屬於「一個中國」，因此我們認為大陸對臺灣來說，仍具有一定程度的侵略意圖。另外兩個要素（權力總量、攻擊能力）與Waltz所提到的權力在意義上是類似的概念，因此可以推論，現實主義學者在看待兩岸關係時，外在威脅（即中國大陸）的「權力」（包含總體國力及軍事攻擊能力）是關鍵。

本文先將焦點放在大陸的總體國力的發展趨勢。一般來說，總體國力包含人口、土地、經濟發展與軍事實力等面向，在人口方面，大陸與臺灣差距的比例迅速攀升無庸置疑，土地面積比值為固定數額，而軍事實力將在下一段另做討論。在這裡只單純討論GDP的成長趨勢。自鄧小平掌權後，改革開放政策確實使大陸經濟實力有所改善，GDP自民國67年後，每年經濟成長率維持在4%-16%不等的速度起伏增長，民國81年，鄧小平南巡後，5年間，經濟增長幅度更加快速，最少都可以維持在9.28%的高成長率，即使是在1998年亞洲金融風暴的壓制下，大陸的經濟成長率尚可保住7.83%的高水準。³⁸截至民國101年底，大陸的GDP已達8兆2700億美元³⁹。此外，在兩岸的經濟實力差距方面，差距最小的10年是民國76至86年，大陸總體GDP僅為臺灣的2.3-3.3倍。直至陳水扁時代後，兩岸差距方逐漸拉大，據統計，民國101年，大陸的GDP是臺灣的17.4倍之多。⁴⁰

其次，在攻擊能力方面，鄧小平後期，大陸的軍費支出迅速攀升，胡錦濤掌政時期為最。⁴¹2008年，大陸軍費實際支出首次突破4000億人民幣，躍居世界第二。直至2012年，大陸軍費支出，較前年成長11.2%，逼近7000億人民幣。雖說總體數額遠遠落後獨占鰲頭的美國，僅為美國的1/6，仍穩居世界第

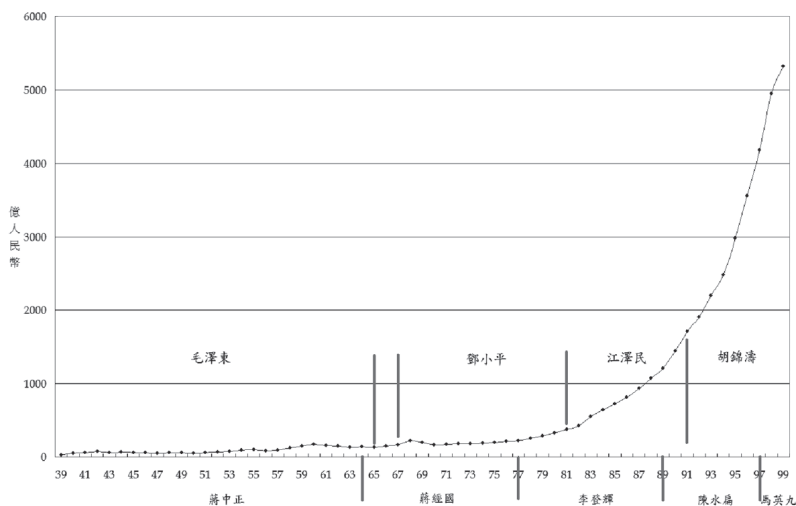
³⁸ 「主要國家經濟成長率(%)」，101年8月20日下載，《全球臺商服務網》，<http://twbusiness.nat.gov.tw/old/pdf/sec6.pdf>。

³⁹ 根據「中國國家統計局」2013年1月估算，大陸2012年GDP總額約為五十一萬九千三百二十二億元人民幣，換算為美金約為八兆二千七百億美元。「2012年國內生產總值初步核算情況」（民國102年1月19日），102年2月20日下載，《國家統計局》，http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20130119_402867380.htm。

⁴⁰ 民國101年臺灣GDP總額為4740.15億美元。「國內所得統計常用資料」（民國102年2月），102年2月20日下載，《行政院主計處》，<http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/31318312571.xls>。

⁴¹ 雖說對此大陸官方說法是軍費擴增多用於人事、業務而非用於擴充軍備，因此不能將軍費迅速攀升等同於大陸軍事力量的攀升。然而，從中央政府預算中支出的軍費，僅為整體國防支出的一小部分而非全貌，我們已然低估大陸用於國防的實際支出經費，且即便是投注於人事費用，對於維持或提升中國大陸軍事實力仍有一定程度的幫助，因此，若僅就「趨勢」的觀察來說，官方公布的數據在沒有更有公信力的替代方案前，應仍有其一定程度的參考價值。此外，雖說無法估算大陸用於「處理」兩岸關係的軍費數額多寡，然而其整體軍事實力提升對與僅隔海相鄰的臺灣而言，依然是有其意義，畢竟總體軍事實力的提升仍就意味著強鄰權力總量以及攻擊能力的攀升。

一。42



資料來源：數據整理自「新中國歷年軍費支出分析」(民國98年9月29日)，民國102年2月20日下載，《中國國務院》，<http://www.scio.gov.cn/zggk/gqbg/2009/200909/t426589.htm>；目前查無大陸官方公布更新的實際軍費支出資料，故僅整理至民國99年。

圖1 民國39-99年 大陸軍費總支出

自李登輝後期以後，由於大陸的總體國力以及軍事實力迅速攀升，在兩岸距離遠近不變以及大陸對臺侵略意圖僅微幅減少的情況下，大陸對臺灣來說，近年的威脅程度應隨著總體國力與軍事實力差距急遽擴大而遠比兩蔣時代來得更為巨大。依據Walt的看法，面臨他國威脅急劇增加時，為求得自身的安全，國家應該會試圖與另一方結盟並抗衡這個崛起的威脅，而非扞從於崛起的威脅。然若是僅以抗衡及扞從兩個選項來看，蔣介石採取的策略較偏向抗衡，而馬英九則較偏向扞從。顯見臺灣實際上的大陸政策，是威脅程度相對低的時候採抗衡策略；威脅程度相對高的時候採扞從策略，顯與理論預測不盡相符，因此，應該是有其他的因素在牽動著兩岸關係的發展。此外，當我們試圖將臺灣的大陸政策置入抗衡及扞從這兩個選項時，並無法妥善地描述兩岸分離後的政策選擇，且一般國家在面臨強鄰威脅時的政策選擇原本就很多元，因此，接下來對臺灣的大陸政策的描述將不僅限於二元對立的選項。⁴³

⁴² 「李肇星：今年中國軍費預算6702億元，增長11.2%」(民國101年3月4日)，民國101年2月24日下載，《鳳凰網》，http://news.ifeng.com/mainland/special/2012lianghui/content-3/detail_2012_03/04/12952317_0.shtml；目前查無中國大陸官方公布更新的實際軍費支出資料，故在此僅列預算。

⁴³ 若將面對強鄰的小國的策略選擇框限在只有抗衡與扞從兩種選擇，將無法更完整地理解國際政治的多元面

伍、馬總統掌政前的大陸政策：「反制」與抗衡

誠如前述，面對外部威脅的國家可以分為「改變現狀國家」與「維持現狀國家」，這兩類國家分別為了追求權力以及安全而研擬出各自因應外在威脅時的對策。意圖改變現狀的小國有可能因擁有強大外援而向外擴張甚至是對強大外在威脅進行反制；另一種可能便是因統治合法性建立在對強鄰征服之上而挑戰強大的外在威脅，我國歷史上由鄭氏家族領導的反清復明勢力便是一例，渠等在退居東南時，仍不時對清軍實施大規模軍事反擊，並維持大規模水軍編制，在缺乏外援的情況下，明鄭勢力即因其統治合法性建立在反清復明的基礎上，而頻頻挑戰強大外在威脅的絕佳佐證，屬於意圖改變現狀型國家。⁴⁴

國民政府自大陸撤守之初，在缺乏美國支持的情況下，幾乎傾全國之力用於整軍備戰。民國39年稅收僅8億8千7百萬元新臺幣，國防總支出就高達11億6千6百萬元整，占當年全國財政總支出的90%，光是國防支出就超出稅收2億7千9百萬元新臺幣，次年，全國稅收增加為10億8千萬元，國防支出雖降為11億9百萬元，但僅國防支出一項就超出稅收2千9百萬元整。在蔣中正治理臺灣期間，國民政府的國防支出占國家總支出的比例至少在48%以上，一般來說約為總支出的6-7成，對一個百廢待舉的「復興基地」來說，不啻是個沉重的負擔。蔣中正當年之所以會採取這樣的「反制」策略，是因為當時國民政府屬於「政府不完全繼承」態勢中幾乎被取代的政權，其統治正當性必須建立在「反共復國」的基礎之上，藉號召軍民一心以鞏固政權。

民國39年，大陸淪陷的第一個元旦，蔣中正在告全國軍民同胞書中提到：「當此歲序更新之日，正是我們不願作異族的奴隸牛馬的全體愛國同胞，重申決心，堅定信念，對這賣國殃民的赤色漢奸朱毛匪黨，同聲討伐，努力進剿的大好時機。...只要俄國共產侵略主義者在我們中國占有一寸的土地，我一息尚存，必不中止反侵略，反極權的奮鬥。我竭誠號召我全國同胞，團結一致，萬眾一心，與共產國際奮鬥到底」⁴⁵。從誓詞中可知，當時仍在野的蔣中正表明

貌，二元對立的選擇很難精確地解釋各種事例，誠如前文所述，其實國家在面對外部威脅時，還可能有許多其他的選項，如躲避、超越、交往、避險、推卸責任等。

⁴⁴ 蘇軍璋，「清朝與明鄭和戰互動策略兼論其對兩岸關係的啟示」，臺灣大學政治學研究所碩士論文（2008年4月）。

⁴⁵ 「民國39年元旦告全國軍民同胞書」（民國39年1月1日），民國102年2月22日下載，《中正文教基金會》，<http://www.chungcheng.org.tw/thought/class07/0024/0001.htm>。

希望與「共產中國」抗衡的心願，2個月後，蔣中正回任總統。次年元旦，更明確地指出：「自去年以來，我們整個大陸已經陷入了暗無天日的鐵幕，億萬同胞淪為赤俄侵略者的奴隸牛馬，蹂躪我國土，奴辱我民族，這是我們中華民國全體國民不共戴天的國仇...祇有誓與我全國同胞同仇敵愾，雪恥復仇，恢復整個國土，重建中華民國，完成 國父的遺志，克盡我們革命後死者的責任...深信我們反共抗俄的戰爭，復國建國的事業，雪恥復仇的志節，必能達到最後的成功」⁴⁶。在這兩段談話中，我們可以很清楚知道「反共抗俄、復興中華民國」已經成為當時國民政府鞏固政權的主要訴求，做為一個面對擁有龐大資源強鄰的小國，國民政府表現出最為積極的抗衡甚至是反制態勢，在缺乏外援的情形下，投入高於政府年度收入的國防預算，不僅是為了要防衛臺灣，更是處心積慮要奪回失地，這種種情形都與數百年前的明鄭相差無幾，在蔣中正前期，明顯屬於改變現狀型國家，臺灣的國防支出占當年總支出的比例大多維持在7成的高水準。

民國50年，蔣介石成立「國光作業室」，研擬自福建與廣東沿海反攻大陸的作戰計畫，更課徵了20億元的「國防特別捐」儲備戰力，並於52年9月派遣蔣經國等為使前往美國尋求支援，蔣經國向美方表示，為提供陷越美軍必要支援，國軍願自廣東、廣西、雲南、貴州、四川西南5省登陸，即「大火炬五號」（Great Torch Five）計畫，⁴⁷美方並沒有同意，民國54年8月，蔣介石無預警地派出兩艘軍艦奔襲廣東（史稱「八六海戰」），但旋即遭擊毀。從民國55年以後，國民政府方面便沒有「反攻大陸」以圖改變現狀的具體作為，改以守勢為主。換言之，臺灣的大陸政策已經從「反制」策略邁入抗衡。

所謂的抗衡有手段強度上的不同，低強度的抗衡是仍試圖與威脅維持某種程度關係，高強度的抗衡是指國家與威脅更公開地敵對，兩國之間會因為政治上的緊張關係而排除許多形式合作的可能。⁴⁸

根據這樣的定義，在民國76年兩岸正式開放交流之前的蔣中正後期以及蔣經國時期，雖然在許多重要談話以及政府文告中，無不反覆重申「反共復

⁴⁶ 「民國40年元旦告全國軍民同胞書」（民國40年1月1日），民國102年2月22日下載，〈中正文教基金會〉，<http://www.chungcheng.org.tw/thought/class07/0025/0001.htm>。

⁴⁷ 傅建中，「宋美齡促美『反攻大陸』遭美峻拒」（民國87年8月23日），民國102年5月28日下載，〈中時電子報〉，<http://forums.chinatimes.com/report/ladychiang/content/2/28782301.htm>。

⁴⁸ Denny Roy, "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia* (Singapore), Vol.27 No.2(Summer 2005), pp 305-322.

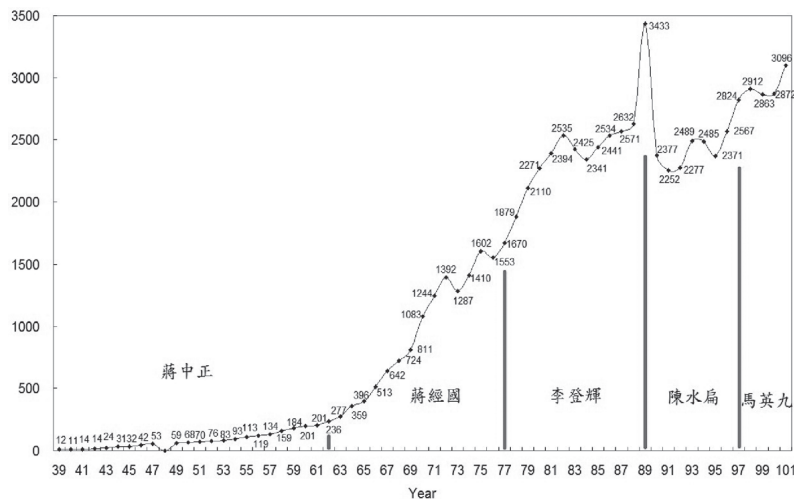
國」、「三民主義統一中國」等誓詞，然而，從具體史料中，並沒有發現自「八六海戰」後的任何來自臺灣方面的實際動武行為，因此我們認為不應將這段時期與民國55年以前的「策略」混為一談，而應屬於「高度抗衡」（high-intensity balancing）策略。在這段期間，兩岸雖說沒有激烈的武裝衝突，但是兩岸的敵對態是不僅表現在國際政治的場域中，更體現在蔣經國的「三不政策」裡，在「漢賊不兩立」的思維下，兩岸長時期以來的「不接觸、不談判、不妥協」，使兩岸無論是官方或是民間正式交流沒有立足之地，遑論任何形式的合作可能，兩岸的公開敵對以及幾乎沒有任何形式的合作的態勢讓這個時期的策略符合「高度抗衡」的描述。

然而，隨著大陸內部政權交替，新一代領導人冀望以和平的方式統一臺灣，兩岸情勢逐漸緩和，民國76年蔣經國宣布解嚴並開放探親，兩岸在民間層次展開交流，此舉使得臺灣的大陸政策從原先的「高度抗衡」時期邁入「低度抗衡」（low-intensity balancing）。在這個時期，兩岸雖然維持某種程度政治經濟的關係，但是大陸在「一國兩制」的統一戰略中仍堅持不放棄武力取臺。李登輝前期，傳統國民黨思維中的「三民主義統一中國」仍不時出現在其公開演說及政府重要文件中，他是站在傳統國民黨的立場捍衛中華民國的存續，直至李登輝後期及陳水扁時代，「戒急用忍」、「兩國論」以及「一邊一國」等重要宣示，雖抵擋不了兩岸更加頻繁的交流以及雙方經貿關係的天平向大陸傾斜的趨勢，然而卻也說明執政當局試圖力挽狂瀾的決心，尤其體現在李登輝掌政時期不斷攀高的國防支出總額，雖說在陳水扁執政的8年中，國防支出總額、國防支出占總支出比例以及占GDP比例數字均下滑，但其在國內外實際作為無不說明其欲抗衡大陸的意圖，我們將李登輝以及陳水扁時期所採行的大陸政策定義為「低度抗衡策略」。

民國97年，馬總統繼任後，由於其政黨之屬性，如羅致政、童振源等學者據此推論他的大陸政策會比較偏向扈從策略。⁴⁹本文曾提及，扈從係屈從於威脅或者追隨強者的行為，選擇扈從策略之國家無意改變本國與他國的權力對比，甚至在明知該項政策將使他國更強大的前提下仍堅持採取該政策。若使用這一個標準去檢視馬政府時期的大陸政策，顯然其大陸政策較之於前任政府雖

⁴⁹ 「羅致政：馬英九扈從中國的五大危機」（民國98年11月21日），民國102年2月23日下載，《南方網路電臺》，<http://www.southnews.com.tw/web-tv/00/00243.htm>；童振源，臺灣的中國戰略：從扈從到平衡（臺北：新銳文創，民國100年10月）。

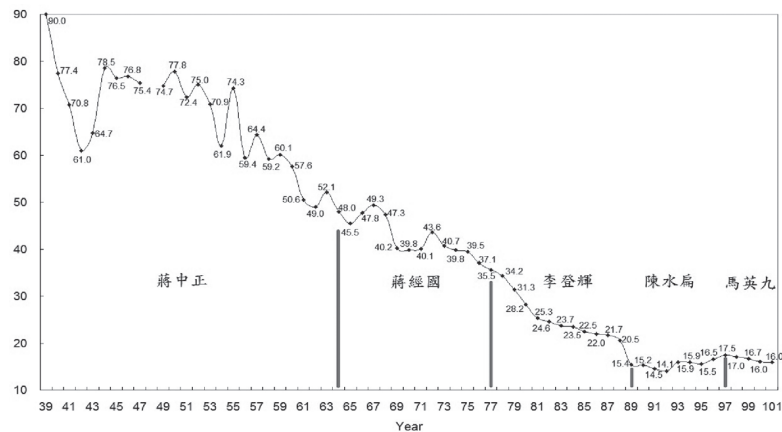
然較為緩和，但並不應被歸類為扈從。理由在於，在馬總統執政時期固然改善並和緩了兩岸關係，但是在政治上並未與大陸形成任何形式的政治聯盟，且未對「一國兩制」有任何屈服或是承諾。相反的，馬政府時代國防支出總額遠高於歷來被指為對「中」強硬的陳水扁執政時期，甚至是國防支出占年度總支出的比例也略高於陳水扁政府，此外，臺美關係相較於陳水扁執政時期也略微緩和，民國97年起，美國對臺軍售已達183億美元，遠高於民國89年至97年陳水扁執政時期的八十多億美元和民國77年至89年李登輝的163億美元，⁵⁰足見馬政府主導下的大陸政策並不是Schweller所謂的「逐利型扈從」，遑論是傳統定義下的扈從策略。另一方面，還有一些論者從兩岸簽訂《兩岸經濟合作架構協議》(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)推論出馬政府採取的是扈從策略，然而這同樣是一個概念上的謬誤。一國增加與他國的經濟互賴並不代表該國選擇扈從，原因是經濟互賴並不必然帶來本國之相對權力下降之後果，反而有可能產生互利之結局。簡言之，經濟互賴只是一種非抗衡之舉措，而不是扈從。



資料來源：歷年國防支出與財政總支出數據來源出自「中央政府總決算」，民國102年2月26日下載，《行政院主計處》，<http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=283>。

圖2 民國39-101年 中華民國國防支出總額（單位：億新臺幣）

⁵⁰ 「馬英九：臺美軍售並未造成兩岸關係緊張」（民國100年9月26日），民國102年2月23日下載，《蕃薯藤新聞》，<http://n.yam.com/yam/politics/201109/20110926101841.html>。根據國防部並公布歷年對臺軍售統計資料指出，前總統李登輝執政12年，採購41項武器裝備，共約一百六十三億美元；平均每年13.5億美元；前總統陳水扁執政8年，採購16項，共約八十四億美元，平均每年10.5億美元。總統馬英九就任至今，採購10項，連同本次F-16A/B型戰機性能提升，總金額達183億美元，平均每年52億美元，為過去10年最高。「藍：馬平均每年軍購46億美元」（民國101年5月7日），民國102年2月23日下載，《臺灣時報》，<http://www.twtimes.com.tw/?page=news&nid=245368>。



資料來源：「中央政府總決算」，《行政院主計處》。

圖3 民國39-100年 中華民國國防支出占全國總支出比例(%)

陸、馬總統時期的大陸政策：避險策略

為清楚定位馬政府的大陸政策選擇，應將時間縱深拉長，並將視角先置於政策制定的外部環境系絡⁵¹來看。對馬而言，臺灣的大陸政策制定所面臨的最主要的兩個外部環境系絡便是大陸的對臺政策以及當時甚囂塵上的「九二共識」。⁵²首先，在大陸對臺政策方面，學界的專著與評論不勝枚舉，⁵³不論是根據大陸領導人的諸多講話抑或是公開提出的文書，都不難發現大陸在對臺的「戰術」上確實是隨著時間、環境以及議題等因素有所不同，然而在總體戰略上，卻是始終貫徹鄧小平所豎立的「和平統一、一國兩制」的旗幟，這一點很清楚地展現在主要領導人歷年新春談話以及政府文件、報告與演講之中。

⁵¹ 丘昌泰將政策系絡（環境）更具體的分為3種類型，分別是「時間與空間的系絡」（政策問題發生的時空背景為何，何時發生，何地發生）；「內部與外部的系絡」（內部系絡是指政策制定體系內部的政策行動者彼此互動所形成的網絡關係，外部系絡則是指政策制定體系以外的政治、經濟、還有社會環境）；以及「制度、經濟、人口、乃至於意識形態和文化的系絡」。丘昌泰，*公共政策：當代政策科學理論之研究*（臺北：巨流，民國84年），頁14。

⁵² 其他尚包括國際局勢以及兩岸社會經濟等項，待本節後段一併討論。

⁵³ 如：陳明通認為雖目標一致但是策略截然不同，如胡錦濤的對臺政策即「隨著『胡六點』的出爐，北京已由過去反對『法理臺獨』，轉成尋求達成『法理統一』」。陳明通，「當前北京對臺策略剖析」，*東吳政治學報*（臺北），第27卷第2期（民國98年6月），頁127-202。；王信賢則認為大陸對臺政策戰略目標基本一致，他指出：「在對臺政策方面，自1993 年中共公布「臺灣問題與中國的統一」白皮書發表以來，中共對臺政策以「防獨為主，促統為次」的戰略佈局幾已確定」，但策略則時有變化；李家泉則認為自49 年以來歷經三次戰略性變革，第一次是1955-1970 的武力解放到和平解放，第二次是1978 和平解放到和平統一，第三次是2008 的長期僵持到擱置爭議。王信賢，「中共新一代領導人對臺政策：『四化』策略與聯結分析」，發表於兩岸關係之展望學術研討會（臺北：臺北大學公共行政暨政策學系，民國94年）。

其次，關於「九二共識」的提出。根據陸委會記載，自李登輝訪美與「兩國論」提出後，兩岸關係陷入緊張的僵局，海基會董事長辜振甫多次呼籲雙方應正視1992年香港會談的結論與共識（九二共識）盼能化解危機，但並未獲得大陸方面的正面回應。直到民國89年7月，海協會會長汪道涵方再次提及「臺灣當局應該回到1992年各自口頭表達『一個中國』共識，『這是兩岸談判的基礎』」，這應算是大陸方面對辜振甫所倡議「九二共識」較正式且積極的官方回應。在陳水扁8年任期內，大陸不斷重申希望兩岸能回到「九二共識」的基礎上展開協商談判，然而臺灣方面始終沒有正面回應，不過也許可以將之視為是海峽兩岸對於「九二共識」這項議題的第一波互動，在這一波互動過程中，大陸方面對「九二共識」這項議題的提法相距不遠，都是強調願以「九二共識」為協商平臺。據此我們可以知道，在以「九二共識」做為協商平臺的環境系絡上，在馬總統上臺前是基本不變的。

第二波的互動大致始於民國94年，雖說在此之前大陸方面仍不時對「九二共識」有類似談話，但不應被視為是開啟此次互動的主動者，畢竟類似的談法在陳水扁甫掌政之後就時常被拋出，因此我們認為，開啟第二波關於「九二共識」互動的行動者應該是臺灣方面。

2005年1月，賈慶林表示「我們願意與認同『九二共識』、反對『臺獨』、主張發展兩岸關係的臺灣各黨派、團體和代表性人士尋求協商解決問題的新途徑。...只要民進黨放棄『臺獨黨綱』，停止『臺獨』分裂活動，我們願意做出正面回應，與之接觸交往」。⁵⁴同年3月，胡錦濤在俗稱的「胡四點」談話中指出「只要承認一個中國原則，承認『九二共識』，不管是什麼人、什麼政黨，也不管他們過去說過什麼、做過什麼，我們都願意同他們談發展兩岸關係、促進和平統一的問題」。⁵⁵為因應大陸欲制定《反分裂國家法》的衝擊，⁵⁶3月28日國民黨副主席江丙坤率團前往大陸展開「破冰之旅」，會見全國政協主席賈

⁵⁴ 「第二屆海峽論壇：兩岸交流沒有黨派之分、地域之別」（民國99年6月29日），民國102年5月28日下載，《海論壇官方網站》，http://big5.gwyth.gov.cn/gate/big5/www.taiwan.cn/hxlt/gfpl/pl2/201006/t20100629_1432919.htm。

⁵⁵ 「胡錦濤提出新形勢下發展兩岸關係四點意見」（民國94年3月4日），民國102年5月28日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tai_gang_ao/2005-03/04/content_2649922.htm。

⁵⁶ 3月14日，中共第十屆全國人民代表大會第三次會議通過《反分裂國家法》，共9條條文。雖說大陸方面不斷強調「『反分裂國家法』絕不是所謂的『對臺動武法』，更不是『戰爭動員令』，而是一部促進兩岸關係發展、促進和平統一的法律；是一部反對和遏制『臺獨』分裂勢力分裂國家、維護臺海地區和平穩定的法律；是一部維護國家主權和領土完整，符合中華民族根本利益的法律。制定這部法律是為了反對和遏制『臺獨』，絕不是針對廣大臺灣同胞的」，但在當時的確使得兩岸關係十分緊張。

慶林並商定連戰訪大陸相關事宜。4月26日國民黨主席連戰率七十餘人赴大陸展開「和平之旅」，4月29日，連戰與胡錦濤與北京會面，攜手公布「兩岸和平發展共同願景」一文，⁵⁷特別提及「九二共識」，這是兩岸分立後首次由國共兩黨領導人當面確立恢復協商談判基礎為何的重要文件。5月12日，親民黨主席宋楚瑜與胡錦濤會面後發表公報，⁵⁸基本上與連胡公報調性一致，同樣強調「九二共識」，並指出在「九二共識」的基礎上，大陸方面願意與臺灣談判並強化經貿往來。嗣後，在國親新三黨的遊走下，大陸釋放的善意與利多紛至沓來，僅在民國94年，便有多項新措施陸續施行。舉例來說，7月，時任大陸國務院副總理吳儀會見國民黨副主席江丙坤時透露，國臺辦將增設「投訴協調局」，並制定對臺9大工作方向。⁵⁹9月大陸批准臺灣4家航空公司飛越大陸空域的申請。10月，與國民黨達成12點共識，11月復與國民黨公布5項共同意見。⁶⁰

⁵⁷ 胡錦濤就兩岸關係提出四點主張：一、建立政治上的互信，相互尊重，求同存異。「九二共識」既確認雙方均堅持「一個中國」的共同立場，又擱置雙方的政治分歧，值得倍加維護和珍惜。要化解兩岸僵局、重建雙方互信，關鍵是臺灣當局必須停止臺獨分裂活動，承認「九二共識」，就一定能夠為兩岸關係和平穩定發展開創新的局面。二、加強經濟上的交流合作，互利互惠，共同發展。全面推進兩岸經濟交流和合作，實現兩岸直接、雙向、全面三通，既是時勢所趨，也是當務之急。兩岸合則兩利，通則雙贏。大陸將努力為兩岸同胞加強經濟、科技、教育、文化、體育、旅遊等各項交流提供更多方便。三、開展平等協商，加強溝通，擴大共識。凡是有利於維護兩岸同胞權益、有助於推進兩岸交流和合作、有益於兩岸關係和平穩定發展的議題，都可以廣泛討論。四、鼓勵兩岸民眾加強交往增進了解，融合親情。「胡錦濤和連戰在北京舉行正式會談」（民國94年4月30日），民國102年2月23日下載，《中國網》，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/lz/851931.htm>。

⁵⁸ 胡宋會後發表會談公報，主要達成內容如下：一、促進在「九二共識」基礎上，盡速恢復兩岸平等談判。1992年兩岸達成的共識應受到尊重。在前述兩岸各自表明均堅持「一個中國」原則，即「九二共識」（「兩岸一中」）的基礎上，盡速恢復兩岸平等協商談判，相互尊重，求同存異，務實解決兩岸共同關心的重大議題。二、堅決反對「臺獨」，共謀臺海和平與穩定。雙方對任何推動「正名」、「公投制憲」等破壞臺海現狀的「臺獨」活動，均堅決反對。希望臺灣當局領導人切實履行2月24日重申的「四不一沒有」的承諾和不通過「憲改」進行「臺灣法理獨立」的承諾。只要臺灣沒有朝向「臺獨」發展的任何可能性，才能有效避免臺海軍事衝突。三、推動結束兩岸敵對狀態，促進建立兩岸和平架構。四、加強兩岸經貿交流，促進建立穩定的兩岸經貿合作機制。積極推動兩岸通航。促進實現兩岸直接貿易和直接通匯，進一步實現兩岸經貿關係正常化。促進兩岸恢復協商後，就建立兩岸貿易便利和自由化（兩岸自由貿易區）等長期、穩定的相關機制問題進行磋商。加強兩岸農業合作，擴大臺商在農業領域的投資，增加臺灣農產品在大陸的銷售。促進實現兩岸企業雙向直接投資。促進兩岸在互惠互利基礎上商談解決保護臺商投資權益的問題；商談處理避免對臺商雙重征稅的問題等等。五、促進協商臺灣民眾關心的參與國際活動的問題。六、推動建立「兩岸民間菁英論壇」及臺商服務機制。「胡錦濤與宋楚瑜會談公報全文」（民國94年5月13日），民國102年2月23日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1000/0/0/7/100000775.html?coluid=9&kindid=71&docid=100000775&mdate=0911123624>。

⁵⁹ 一、推動兩岸客、貨運包機節日化、週日化到常態化；二、繼續做好臺商的投資保障；三、鼓勵和推動兩岸金融、銀行、運輸等服務業合作；四、加強兩岸農業交流；五、建立臺商服務機制；六、在國臺辦下增設投訴協調局；七、促進臺商在大陸直接投資，而不是以第三地名義轉投資；八、擴大兩岸人才交流；九、加強兩岸人員往來。「中共設投訴局 專責臺胞服務」（民國94年7月7日），民國102年2月23日下載，《聯合新聞網》，http://mag.udn.com/mag/news/printpage.jsp?f_ART_ID=15591。

⁶⁰ 12點共識：一、兩岸客運包機節日化、週末化、常態化及貨運包機問題，希望循2005年春節包機協商模式協商；2006年春節包機問題儘快展開協商。二、雙方共同努力，構建臺灣水果的採購、銷售通路和平臺。三、促進兩岸旅遊業者儘快就大陸居民赴臺旅遊相關問題進行協商。四、鼓勵兩岸金融業者就加強兩岸

馬總統上臺就任後，面對著這個由臺灣方面主動營造的環境，便更進一步將這種形態的互動方式上升為正式的官方及半官方層次，以「九二共識」為協商平臺的前提下，雙方簽訂許多協議與口頭協商，除了政策鬆綁以及條件優惠之外，更反映在實際的數字上。據統計，僅民國98年，陸續來臺的採購團下單總額高達170億美金，使該年臺灣對大陸出口額同比成長率由6月的-30.2%攀升到11月的47.8%；外銷大陸訂單之同比成長率由6月的-10.49%一路升至11月的73.32%，⁶¹可謂一劑強心針。根據大陸海關估算，臺灣對大陸的貿易總額，已從民國87年的225億美元大幅攀升至101年的1689億美元，⁶²足足成長7.51倍之多。此外，大陸來臺人次已由民國95年的243,185人，到民國101年增加為2,536,934人⁶³，暴增10.4倍。自民國98年開放陸資來臺後，迄民國101年底已有5億363萬美元資金進入臺灣市場。⁶⁴

這一波兩岸關係的逐步和緩，主要導因於馬政府執政前泛藍陣營登陸首先對大陸釋出善意，並獲得大陸方面積極回應的互動過程，馬上臺後也主動以官方的立場肯認這樣的互動方式，並搭起許多官方與半官方的合作與協議，進而使大陸主動釋出利多，政策鬆綁以及各式優惠條件也讓臺灣不論是農漁產業、觀光業、科技產業，甚至是求學、就業等市場與管道無不受惠。

另一方面，臺美關係受到整體國際政局的影響，出現策略上的變化。首

金融合作進行協商。五、鼓勵兩岸新聞業者就兩岸媒體互派記者常駐問題進行協商。六、雙方就保護臺商投資形成十項意見：（一）中共中央臺辦將就臺資企業土地使用有關問題研究處理辦法。（二）中共中央臺辦將就全面貫徹執行《臺灣同胞投資保護法》及其實施細則，聽取臺商的意見和建議。（三）在臺商居住密集區，大陸公安部門將強化治安管理和巡邏。（四）中共中央臺辦歡迎國民黨智庫就臺商在大陸金融、保險、貿易等領域投資問題，進行交流和專題研究。（五）大陸海關等有關部門將採取措施，加速推動進出口通關便捷化。（六）臺資中小企業投資項目符合大陸產業政策者，納入國家開發銀行開發性貸款適用範圍。（七）逐步增加吸納臺灣仲裁員的仲裁機構的數量，增聘臺灣地區專業人士擔任仲裁員。（八）臺商可採取合作經營方式在大陸投資興建醫院；取得大陸執業資格的臺灣醫師，可於規定期限內在大陸執業。（九）中共中央臺辦將積極擴大臺商子女就學渠道。（十）中共中央臺辦將積極研究簡化臺資企業大陸員工赴臺培訓的申請手續。5項共同意見為：「兩岸客運包機節日化、週末化、常態化」、「構建臺灣水果的採購、銷售通路和平臺」、「促進兩岸旅遊業者儘快就大陸居民赴臺旅遊相關問題進行協商」、「鼓勵兩岸金融業者就加強兩岸金融合作進行協商」及「鼓勵兩岸新聞業者就兩岸媒體互派記者常駐問題進行協商」。「中臺辦與江丙坤一行會談達15項共同意見」（民國94年11月2日），民國102年2月23日下載，《你好臺灣網》，http://www.hellotw.com/xw/xwfl/dl/200706/t20070630_200146.htm。

61 「大陸採購團下單近一百五十億美元」（民國98年12月31日），民國102年2月23日下載，《中央通訊社》，<http://www.cna.com.tw/postwrite/Detail/47902.aspx#USiSCTeLWuc>。

62 「兩岸貿易統計」（民國101年12月），民國102年2月26日下載，《行政院大陸委員會》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/322015413549.pdf>。

63 「中國大陸人民來臺人數」（民國101年12月），民國102年2月26日下載，《行政院大陸委員會》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/322015445125.pdf>。

64 「核准陸資來臺投資統計」（民國101年12月），民國102年2月26日下載，《行政院大陸委員會》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/322015432390.pdf>。

先，由於大陸迅速崛起，對獨霸世界許久的美國而言形成極大壓力，為了要鞏固美國在國際秩序中的地位，必須對的崛起有所警惕，而臺灣海峽便是一個極具戰略意義的區域。其次是在「911」之後的國際政治態勢中，美國必須聯合共同對抗恐怖組織，因此維持與的和平與友好是必要的（儘管這可能是表面的）。再次是胡錦濤任內不斷宣示的「和平發展」策略在東南亞極為奏效，許多東南亞國家至少在經濟層面紛紛倒向，這使得美國不得不重新思考其在東南亞的勢力版圖，如何維持美國在東南亞國家間的影響力成為現今美國政府的外交政策中重要的課題。此外，兩岸軍事實力差距近年來迅速失衡使美國極為憂慮，雖說馬總統上臺後兩岸關係和緩，戰爭可能性降低，但是大陸的沿岸飛彈及軍事部署猶存，為了確保《臺灣關係法》中協助防衛臺灣的承諾，美國必須藉由出售武器以拉近兩岸軍事實力的差距。最後，則是關於美國在臺海的布局與影響力。自從民國94年起，在國親新三黨居中奔走下，大陸的態度出現些微轉變，民國97年馬英九繼任後，由於其重申「九二共識」，且由政黨出面進行協商，史無前例地在極短的時間內商定許多重要政策，兩岸在經濟、社會等層面關係更趨緊密，甚至是在政治方面也出現了和緩態勢，這些變化便可能威脅到美國在臺海的影響力，美國擔心兩岸的和緩會危及其在東亞的布局，因此，必須透過加強與臺灣政治、軍事等層面的聯繫，以維持美國在臺海的勢力。⁶⁵由於這種種情勢的變化，迫使美國在歐巴馬任內，不得不重新思考對臺灣的政策，有鑑於「中國崛起」、東南亞國家的轉向以及兩岸關係的熱絡，美國必須加強與臺灣的政治與軍事關係，其中最為直接的便是軍售臺灣，然而，考量全球反恐戰略，必須與大陸保持友善關係，因此在拉近臺美關係的同時，又必須注意不過度拉攏臺灣，使臺灣全然倒向美國。這便形成目前美國與臺灣僅在軍事關係上微幅靠攏的趨勢。

兩岸關係自從馬總統就任後的確迅速和緩，雙方經貿、社會與文化等民間交流日趨熱絡，臺灣也確實從改善兩岸關係中獲得許多利益，但是由於兩岸在

⁶⁵ 參見：Abraham M. Denmark and Richard Fontaine, "Taiwan's Gamble: The Cross-Strait Rapprochement and Its Implications for U.S. Policy" (Dec.2009), February 26, 2013 download, *Center of New American Security*, <http://www.cnas.org/node/3849>; Richard Bush and Alan Romberg, "Cross-Strait Moderation and the United States - A Response to Robert Sutter", PacNet No17A, (2009/3/12); Jisi Wang, "China's Search for Stability with America" Foreign Affairs Vol.84 No.5(Sept/Oct 2005), pp.39-50; Robert Sutter "Cross-Strait Moderation and the United States - Policy Adjustments needed," PacNet Newsletter 17 (March 5, 2009); Dennis V. Hickey, "Rapprochement between Taiwan and the Chinese Mainland: implications for American foreign policy" The Journal of Contemporary China(Taipei), Vol.20 No.69 (March 2011), pp.231-347.

軍事上仍有若干對峙的成分存在，臺灣方面也沒有因為兩岸關係和緩而削減國防實力的動作，因此我們不能將馬政府的大陸政策劃歸為扞從。此外，近年來，臺美在軍事方面的聯繫有逐漸穩固的趨勢。總體來說，臺灣是在維持基本安全防衛能力的前提下，透過特定的政策而與潛在的外部威脅發展正常關係，並從中獲取利益，且透過結交盟友的手段，以備外部威脅可能的不良企圖。這樣的運作模式，便是典型的避險策略。

然而，這樣的一種避險策略選擇其實是有其機遇的。兩岸在1992年的香港會談結束後的文書往返中達成一定程度的默契，後為國共兩黨稱為「九二共識」，並在這個基礎上展開「辜汪會談」。嗣後經歷李登輝的康乃爾之行與「兩國論」、陳水扁在任期間言行頻頻跨越「中」、美紅線後，似乎浮現兩岸如何舒緩緊張態勢的基本默契，兩岸十餘年的交往似乎僅在模糊的「九二共識」的建構上方能正常穩定，雖說在陳水扁任內，不僅1次提出「九二香港會談」或是「九二精神」，然由於臺灣方面政策反覆，使得兩岸無法建立互信基礎，兩岸僵局始終無法獲得緩解。就在陳水扁後期，兩岸愈加劍拔弩張，惡劣的兩岸關係甚至惡化臺美關係，進而將劣勢擴散至影響臺灣在東亞區域中的經濟以及安全地位，面臨此一困境，國親新三黨便欲藉由重提「九二共識」試圖打破僵局。自「兩國論」後，隨著大陸的國力迅速提升，加上兩岸關係逐步惡化，臺灣方面感受到來自大陸的威脅感是很高的，「九二共識」變成為扭轉此一劣勢的手段，泛藍陣營希望藉此能減緩甚至是降低來自大陸的威脅意圖，試圖削弱雙方的緊張關係。

民國94年起國親新三黨陸續前往大陸，最大的收穫其實不是實質的政策或是任何形式的實質合作，而是帶回一個重要的訊息，就是「在九二共識上什麼都可以談」。其實，這樣的宣示，對於大陸而言，在2005年不是第一次，然而卻是承諾完全兌現的第一次，也是自「兩國論」後海峽兩岸建立互信基礎的第一次。由於胡錦濤任內強調和平發展，恰逢藍營領導人紛紛在大陸表態承認「九二共識」，為了要兌現承諾，卻囿於藍營在當時並非執政黨，因此大陸便找尋許多單方面便能獨立鬆綁的政策以及優惠措施等項目大量釋出，試圖藉由這一系列政策的實施，以作為肯認雙方互信的訊息。這些作為若干程度影響數年後上任的馬總統。甫上任的馬總統為了要持續獲得從對岸釋出的利多，因此便承接國親新三黨的成果，透過承認「九二共識」一途，以熱絡兩岸關係並且

從中獲取大陸繼續釋出的善意。

從馬英九民國97年的就職演說中可知，馬政府在承接「九二共識」做為兩岸關係主軸時，其實很清楚地認知到，必須要透過改善兩岸關係以開展臺灣在區域以及國際事務上的可能性，而「九二共識」做為臺灣晉身的平臺，也是透過反覆試煉的，無論是正面的：「辜汪會談」的成功、藍營陸續訪問大陸帶回的利多以及大陸在兩岸的管道與國際管道的極力呼籲；或是負面的：李登輝的「兩國論」以及陳水扁的執政。在在都讓馬政府體認到重提「九二共識」的確就是大陸至少在階段所想要的政策，由此看來，肯認「九二共識」，便是臺灣方面汲取十餘年來雙方互動過程經驗，所認知到的最為有效地降低大陸對臺灣的威脅意圖的政策工具，並能藉此將「威脅極小化、機遇極大化」。

由此可知，面對強鄰的小國其實不必然如同現實主義學者所宣稱的，僅能依著外在環境的變化而制定小國的對外政策，而是能在外在環境不變的情況下，主動創造有利於己的政策空間。尤有甚者，在兩岸總體國力以及軍事實力差距迅速拉大的情況下，臺灣並未如同現實主義學者所預期的選擇抗衡策略以因應雙方持續增加的硬實力差距，顯見臺灣的政策作為與現實主義論者所言頗有出入。

柒、結論

對現實主義學者如Walt而言，當一個國家面對強鄰時，其策略選擇必然是在抗衡或扈從間擇一，並隨著威脅的強弱而有不同，然而，除非是國力極弱，通常不會選擇扈從。同時，他也給出了如何判定威脅強弱的客觀要件，並將重點集中於構成威脅一方所抱持之侵略意圖。將其運用在兩岸關係中，我們發現，在距離遠近給定以及侵略意圖僅微幅下降（自鄧小平以來迄今依然堅持「一國兩制」以及不放棄部署武力於臺海地區）的情況下，隨著大陸的權力總量的迅速增長以及其攻擊能力的蓄積，對臺灣來說，威脅的攀升必定是無法避免的事實，為妥善因應這樣的變化，臺灣的大陸政策應該逐漸強硬，然而事實並非如此。此外，對臺灣來說，自陳水扁上臺至馬總統採行避險政策以來，外在的政策系絡並沒有太大的改變，大陸的對臺政策主軸仍為「和平統一、一國兩制」並強調願在「九二共識」的基礎上展開協商談判，然而陳水扁面臨同樣

的政策環境，並沒有因此而選擇避險策略。及至連宋相繼登陸後兩岸方展開基於「九二共識」的互動與協商，而馬總統的角色便是進一步將這樣的互動模式檯面化。

臺灣的大陸政策經歷「反制」、「高度抗衡」、「低度抗衡」到現在的「避險策略」，逐步和緩的策略變遷在與雙方硬實力迅速拉大的差距形成明顯對比，也與現實主義的理論預測不盡相符。因此我們認為，對面對強鄰的國家來說，所謂的威脅強弱，不應僅依雙方硬實力的差距來判斷，而應深究雙方互動過程。

此外，在兩岸關係發展過程中，民國94年起藍營領導人頻繁前往大陸，除了帶回各式優惠條件與鬆綁的政策之外，更重要的是讓臺灣方面瞭解到在「九二共識的基礎上甚麼都可以談」這個原先的政策宣示其實是可以被兌現的。大陸不斷單方面地釋出各項利多，也就是為了塑造這樣的形象。不久後繼任的馬總統，便接續藍營多位領導人鋪設的道路，也承接「九二共識」這個獲取利益的平臺，利用此政策兩岸關係自此十分活絡。顯見面對威脅的小國的政策選擇，除了不應該被國力與軍事等數據所單方面決定，也不應完全被外在的環境所制約，在這方面，臺灣的大陸政策選擇便是一個最好的例證。